

## KONSEP PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA SESUAI AMANAT UUD 1945

Oleh: Nirwan Yunus

### Abstract

*The demand of land reform implementation increases recently. The imbalance of land authority and the demand of land access as well as other productive resources of the poor are getting stronger in most of the third world country.*

*Builds the law is not work which is easy and or simple like the one is imagined, because a good law and regulation must up to standard of justice, rule of law and utility in balance. and so in effort for agrarian law forming process which more accommodating all importances of all sides. Must be realized and confessed act No 5 the year 1960 still leaving various problems which must be broken.*

**Kata Kunci:** *Konsep, Pembaharuan, Hukum Agraria, Pembentukan, UUD 1945*

### PENDAHULUAN

Prinsip dasar dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemahaman terhadap keterkaitan antara peraturan-peraturan dalam satu sistem yang merupakan kesatuan yang utuh dan bahwa operasionalisasinya suatu peraturan harus dikembalikan pada konsepnya, yakni asas hukum yang mendasarinya. Cara pandang yang obyektif diperlukan untuk menghindarkan diri dari kecurigaan

yang berlebihan terhadap perkembangan baru ataupun sikap yang terlalu mudah menerima hal-hal baru dalam usaha pembentukan hukum. Dalam usaha pembangunan hukum tanah nasional atau pembangunan hukum agraria, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan obyektif. Pendekatan kritis diperlukan untuk menunjang pembangunan hukum agraria,

dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada pada asas hukum yang bertujuan untuk untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Pengalaman menunjukan bahwa pendekatan yang hanya melihat dari aspek *legalistik* atau hukum semata membawa ketidaksesuaian dengan kenyataan *empiris*, yang mungkin saja dari segi kepastian hukum dapat diterima, namun dari segi keadilan dan kemanfaatannya belum dapat dijamin. Maklum membangun hukum itu bukanlah pekerjaan yang mudah ataupun sederhana seperti yang dibayangkan, karena suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan secara seimbang.

Demikian juga dalam usaha proses pembentukan hukum agraria yang lebih mengakomodasi semua kepentingan semua pihak. Harus disadari dan diakui Undang-Undang Pokok Agraria yakni UU No 5 tahun 1960 masih meninggalkan berbagai masalah yang harus dipecahkan. Masalah hukum agraria setiap tahun bukannya berkurang, malah semakin bertambah dalam kompleksitasnya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana UUPA ataupun peraturan-peraturan lain yang relevan, pada umumnya tidak dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas terhadap peraturan pelaksanaannya. Kesenjangan ini kalau dibiarkan terus menerus tidak menutup kemungkinan menciptakan dan menambah ketidakpastian hukum.

UUPA yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 merupakan perombakan secara *fundamental* terhadap hukum agraria yang berlaku di Indonesia pada waktu itu. Perombakan tersebut mempunyai pengaruh yang sangat besar, sebab sebelum diberlakukannya UUPA, hukum adat merupakan hukum yang berlaku bagi mayoritas penduduk Indonesia. Dengan demikian setelah berlakunya UUPA, hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum agraria nasional.

Kini di era otonomi yang luas dengan semangat reformasi tentunya perkembangan hukum Agraria mengalami juga perubahan-perubahan yang *signifikan* sesuai dengan harapan pembentuk undang-undang. Hukum agraria diharapkan dapat mengakomodasi



segala tuntutan permasalahan saat ini di bidang pertanahan.

Berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan pertanahan lebih diarahkan pada bagaimana sebanyak mungkin mengundang investor untuk menanamkan modalnya dengan memanfaatkan kekayaan sumber daya agraria Indonesia, dengan dalih sebagai pelaksanaan dari konsep hak menguasai negara. Kebijakan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak *proporsional* dengan hukum agraria telah menyebabkan pola penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya menjadi timpang, karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan lebih pro kepada pemilik modal dari pada rakyat. Ketimpangan mana pada akhirnya menimbulkan sengketa agraria, yang seringkali disebut juga sengketa atas sebidang tanah beserta apa yang tumbuh di atasnya dan apa yang terkandung di dalamnya.

Dalam kenyataan di lapangan, sengketa atau konflik yang berkaitan dengan pertanahan sangat beragam dan semakin hari semakin meningkat intensitas dan kualitasnya, terbukti dengan banyaknya konflik yang disertai dengan kekerasan. Konflik tersebut

tidak saja menimbulkan ketidakadilan dan ketidak-harmonisan dalam hal penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria, melainkan juga menimbulkan kerusakan lingkungan yang berdampak juga pada tata ruang.

Berdasarkan uraian di atas maka kiranya perlu dipikirkan kembali usaha untuk melakukan perubahan-perubahan terhadap konsep hukum agraria. Kenyataan inilah yang menyebabkan penulis tertarik ingin memberikan sumbangsih pemikiran dalam usaha untuk melakukan pembaharuan terhadap hukum agraria. Dalam konteks hukum positif yang berlaku di Indonesia, pemahaman tentang pembaharuan hukum agraria masih terdapat kerancuan baik meyangkut mengenai pemahaman tentang aspek *etimologis* pemahaman *historis* maupun teoritisnya. Hal ini berawal dari kerancuan pemahaman mengenai lingkup agraria itu sendiri.

### **Sekilas Pemahaman Hukum Agraria**

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Agraria atau biasa yang disingkat UUPA, sampai saat ini karena berbagai kendala baru dapat mengatur hal-



hal yang berhubungan dengan pertanahan saja (Soetikno, 1983: 25). Hal ini dipandang sebagai kekurangan UUPA, karena ruang lingkup pengaturan UUPA belum mengatur secara keseluruhan apa yang menjadi objek UUPA itu sendiri. Istilah agraria seharusnya menunjuk pada objek pengaturan yang luas yakni mencakup segala sesuatu yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalamnya.

Dalam perkembangannya kemudian kekurangan lengkapan UUPA itu tidak segera diisi dan dilengkapi. Sehingga hal ini menjadi lubang yang setiap saat menjadi tuntutan oleh pihak manapun.

Sebaliknya karena kebutuhan pragmatis untuk mengakomodasi pertumbuhan ekonomi pada awal tahun 1970-an permasalahan atau pekerjaan rumah (*take home*) terhadap hukum agraria yang tak kunjung selesai tersebut diambil oleh berbagai sektor lain dan sama sekali meninggalkan prinsip-prinsip dasar yang telah diletakkan oleh UUPA.

Pemisahan ranah berupa peraturan perundang-undangan dalam bingkai sektoral ini sudah berjalan lebih dari tiga dasawarsa sehingga akhirnya diam-diam diterima sebagai kenyataan.

Padahal pemisahan ranah tersebut mengakibatkan *inkonsistensi* bahkan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan sektoral, serta longgarnya koordinasi di tingkat pusat maupun antar pusat dan daerah. Serta tidak menutup kemungkinan peminggiran dan pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat. Hal inilah yang kemudian menimbulkan konflik yang makin bertambah.

Mengurai konflik hukum agraria yang terjadi di Indonesia merupakan hal yang berkatan dengan dengan banyak aspek yakni: Pertama, aspek hukum. Kedua, ekonomi. Ketiga, politik. Keempat, sosial budaya. Kelima, hankam. Pembahasan setiap aspek yang berdiri sendiri terlepas dari aspek yang lain rasanya adalah sangat sulit.

Bergulirnya era otonomi daerah menunjukkan gejala baru di mana beberapa daerah terlihat adanya permasalahan antara lain pemerintah daerah dengan pihak pemilik tanah. Ketegangan ini biasanya berawal ketika timbulnya keinginan pemerintah daerah tertentu untuk memperoleh sebagian areal tanah untuk dikelola oleh pemerintah daerah baik sebagai kawasan konservasi, BUMD, ataupun kawasan wisata. Walaupun ketegangan ini



adakalanya tidak ada yang sampai ke lembaga pengadilan, namun hal ini menunjukkan corak baru dalam tipologi kelompok yang bersangkutan.

Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antar manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan. Bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata, tetapi bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan.

Paradigma lama yang sentralistik telah bergeser ke arah desentralisasi, yang memberikan lebih banyak keleluasaan bagi partisipasi masyarakat yang membuat keputusan tentang daerah masing-masing. Hal-hal yang di masa sebelumnya tidak mendapat ruang gerak untuk memperoleh perhatian pemerintah bukan tabu lagi untuk dibicarakan.

#### **Supremasi Hukum Agraria Pembaharuan**

Pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dimaksudkan untuk mengakhiri *pluralisme* hukum, yang di bidang

hukum tanah dikenal dengan istilah *dualisme* berlakunya hukum tanah. Dualisme hukum tersebut yaitu berlakunya aturan-aturan hukum tanah yang didasarkan atas hukum barat (*kolonial*) di satu pihak dan berlakunya hukum adat sebagai hukum bagi masyarakat pribumi dilain pihak.

Dengan lahirnya paham kapitalisme, maka hukum tidak lagi bersifat spontan sebagai hasil proses-proses masyarakat, tetapi merupakan ketentuan yang dibuat, dinyatakan dan diumumkan oleh negara. Karenanya apabila kita menyinggung sistem hukum modern, maka konotasinya menunjuk pada hukum negara (*state law*). Sistem hukum modern telah melepaskan hukum dari pengaruh hukum alam (*natural law*) yang begitu lama mendominasi dunia sampai munculnya era industrialisasi di eropa. Karakter utama dari hukum modern adalah sifatnya yang rasional dan prosedural. Prosedur menjadi sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada berbicara tentang keadilan (*justice*). Keadilan yang ingin diwujudkan dalam sistem hukum modern adalah keadilan berdasarkan Undang-Undang (*formal justice*) yang belum tentu memenuhi rsa



keadilan masyarakat yang sesungguhnya.

Realitas yang kemudian nampak adalah *gap* dalam mewujudkan keadilan, antara rakyat dengan elite penegak hukum. Ada kecenderungan bahwa supremasi hukum diidentikan seperti undang-undang. Akibatnya persoalan hukum tereduksikan menjadi sekedar persoalan ketrampilan teknis.

Max Weber menyatakan bahwa prosedur penyelenggaraan hukum yang semakin berteknik rasional dan menggunakan metode deduksi yang semakin ketat, merupakan tahapan dalam perkembangan hukum sehingga hukum boleh disebut sebagai hukum modern. Lebih lanjut Weber menyatakan perkembangan hukum pada umumnya bergerak dari tingkat perkembangan yang satu ke tingkat perkembangan berikutnya.

Penjabaran *rule of law* seperti dalam prinsip *equality before the law* ternyata tidak selalu dapat menjadi sarana bagi pemenuhan rasa keadilan yang berada pada taraf *substansial justice*. Selebihnya hukum tidak berada dalam ruang hampa tetapi mengakar pada sistem politik yang berlaku. Dengan demikian dalam konteks hukum agraria, kekuasaan macam apapun yang menjadi motor

terhadap interpretasi UUPA akan bersifat determinan secara nyata terhadap kebijakan pemerintah dibidang pertanian.

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai bidang tugas di bidang pertanian di tiap-tiap provinsi dan tiap daerah kabupaten dan kota mempunyai tanggung jawab besar terhadap supremasi hukum agraria. Lembaga Badan Pertanahan Nasional bertugas mengelola dan mengembangkan administrasi pertanian baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah.

Hal ini perlu disadari bahwa lembaga Badan Pertanahan Nasional tidak hanya bertanggung-jawab atas urusan tanah semata, tetapi juga bertanggungjawab atas semuanya yang termasuk dalam ruang lingkup agraria. Sebab dengan memahami konsep permasalahan agraria secara keseluruhan, maka kita tidak terjebak hanya pada permasalahan dan mencari solusi terhadap tanah.

Pemahaman tentang makna konsep pembaharuan agraria perlu dilakukan mengingat kompleksitas pengertiannya. Sebagaimana



dikatakan oleh Ketith Griffin (2001: 150), bahwa konsep pembaharuan agraria memiliki banyak pengertian bagi banyak orang. *Redefinisi* konsep pembaharuan agraria memiliki *epistimologi* di dalam penerimaan paradigma baru pembagunan sebagai konsekwensi dari tuntutan perubahan-perubahan sangat mendasar pada tingkat global.

Menyikapi hal di atas maka Nasikun (1994), dalam masalah pembaharuan agraria memberikan alternatif pemikiran dengan menjadikan pembaharuan agraria sebagai gerakan sosial. Tantangan paling besar yang dihadapi oleh gerakan sosial adalah menuntut mobilisasi kekuatan yang sangat besar bagi keberhasilannya. Juga menuntut pembentukan dan pengembangan jaringan organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi sosial sukarela yang sangat berbeda daripada yang diperlukan oleh suatu strategi pembangunan yang sudah mapan.

Pembaharuan agraria sendiri dapat dimaknai upaya perubahan struktur yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan infra dan antar subyek-subyek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap obyek-obyek agraria. Secara kongkret pembaharuan agraria diarahkan

untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Ditinjau dari aspek hukum, Pasal 2 Tap MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan bahwa: "pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka mencapai kepastian hukum dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran rakyat bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dimensi dan ruang lingkup yang sedemikian luas, menjadikan pembaharuan agraria bersifat kompleks dan *multi dimensi*, sehingga pendefinisianya tidak sederhana. Oleh karenanya Maria Sumardjono (2001: 2) menyatakan pembaharuan agraria merupakan sebagai berikut: *Pertama*, suatu proses yang berkesinambungan. *Kedua*, berkenaan dengan *restrukturisasi* pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria oleh



masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan. *Ketiga*, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya agraria, serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Berdasarkan GBHN dapat disimpulkan sasaran yang dapat dicapai oleh kebijaksanaan hukum agraria di Indonesia, antara lain adalah penataan kembali penguasaan dan kepemilikan tanah yang dalam hal ini meliputi antara lain: Pertama, pengakuan atas hak milik. Kedua, larangan absentee, fragmentasi, penentuan luas minimum kepemilikan tanah. Ketiga, menyediakan fasilitas untuk kawasan pemukiman dan kawasan industri. Kelima, meningkatkan industri pertanian dengan memper-tahankan usaha-usaha pertanian. Keenam, melindungi kawasan lindung, hutan lindung, suaka alam, dan lain sebagainya.

Komitmen politik yang kuat dari negara bagi keberhasilan pembaharuan agraria sungguh sangat penting. Tanpa komitmen yang kuat dari negara, pembaharuan agraria tidak mungkin dilakukan.

#### **Syarat Yang Dilakukan Dalam Usaha Pembaharuan Agraria**

Jhon Harris (2001: 154), mengemukakan idenya tentang syarat-syarat bagi keberhasilan kebijaksanaan pembaharuan agraria di negara-negara yang sedang berkembang, paling sedikit meliputi dua hal yaitu: komitmen politik yang kuat dari negara di satu sisi, dan tersedianya modal sosial (*social capital*) dan atau berkembangnya masyarakat sipil (*civil society*) pada sisi yang lain.

Lebih lanjut Sein Lin (1974: 52), menyatakan syarat-syarat bagi keberhasilan kebijakan pembaharuan agraria di negara-negara sedang berkembang, maka isu utama yang harus dilengkapi oleh penyelenggara negara adalah: Pertama, mandat konstitusional. Kedua, hukum agraria dan penegakannya. Ketiga, organisasi pelaksana. Keempat, sistem administrasi negara. Kelima, pengadilan. Keenam, desain rencana dan evaluasi. Ketujuh, pendidikan dan latihan. Kedelapan, pembiayaan. Kesembilan, pemerintahan lokal. Kesepuluh, partisipasi organisasi petani.

Pada akhirnya paling tiga ada konsep yang dapat dijadikan dasar urgensi pelaksanaan pembaharuan agraria di satu sisi dengan pentingnya *interesepsi* atau integrasi kebijakan pembaharuan agraria dengan kebijakan-kebijakan



lain yang berkaitan dengan isu-isu gender, diskriminasi dan perlindungan hak-hak asasi manusia, demokratisasi dan pelestarian lingkungan di pihak lain.

**Konsep Pertama**, bahwa di hadapan tekanan perdagangan internasional yang semakin terbuka sebagai akibat ekspansi global kapitalisme, tuntutan akan perlunya kebijakan pembaharuan agraria di Indonesia dan dibanyak negara sedang berkembang di belahan dunia ketiga di masa mendatang justru akan semakin *imperatif*.

**Konsep Kedua**, berkaitan dengan semakin kuatnya tekanan isu gender diskriminasi dan perlindungan hak asasi manusia, demokratisasi dan pelestarian lingkungan maka redefinisi pelaksanaan kebijakan pembaharuan agraria di Indonesia dan banyak negara sedang berkembang di masa mendatang perlu diintegrasikan dengan kebijakan-kebijakan lain tersebut.

**Konsep Ketiga**, sejumlah persyaratan *esensial* bagi pelaksanaan kebijakan agraria di Indonesia dan negara-negara

sedang berkembang yang pada umumnya belum memiliki tradisi demokrasi.

### KESIMPULAN

Pada dasarnya sejak peraturan perundang-undangan Hukum Agraria disahkan, banyak kritik yang lahir dari berbagai pihak yang menyang-singkan peraturan hukum tersebut. Memang dalam perkem-bangannya, kenyataan seperti itu. Hukum agraria hanya dilihat dari satu aspek sempit saja yakni tanah, padahal konsep agraria yang sebenarnya meliputi: tanah, bumi, air dan lain sebagainya.

Perubahan perkembangan hukum yang lebih modern yang banyak dipengaruhi oleh paham kapitalisme, pada gilirannya berpengaruh terhadap upaya pembaharuan agraria di Indonesia. Kondisi tersebut menempatkan upaya pembaharuan agraria pada dinamika politik kemasyarakatan Indonesia. Upaya merealisasikan pembaharuan agraria dengan begitu besar peranan dari paham kapitalisme menjadikan upaya pembaharuan agraria sebagai suatu gerakan sosial.

**Daftar Pustaka**

- Harris, Jhon, 2001, *Social Capital Construction And The Consolidation Of Civil Society In Rural Areas*. Project Development Insitute And The University Of The Phillipines Press
- Lin, Sein, 1974, *Land Reform Implementation, A Comparative Prespective*. Hatford, Jhon Lincon Institute.
- Nasikun, 1994, *Pengentasan Kemiskinan Dalam Prespektif Gerakan Sosial: Suatu Kerangka Konseptual*. Yogyakarta.
- Griffin, Keith, 2001, *Poverty And Land Distribution: Case Of Land Reform In Asia*. Project Development Insitute And The University Of The Phillipines Press.
- Soetikno, Imam, 1983, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gama Press. Yogyakarta
- Sumardjono, Maria S.W, 2001, *Pokok-Pokok Pikiran Pembaharuan Agraria*, Makalah Pendukung Pada Lokakarya Pembahasan Materi Pembaharuan Agraria, Sekretariat MPR, Jakarta.
- Tap MPR No.IX/MPR/2001 tentang *Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya*